

– Fachbeitrag D45-2016 –

04.11.2016

Tagungsbericht der Jahrestagung 2015 zum europäischen Behindertenrecht am 14. und 15. Dezember in Trier¹

Von Lilit Grigoryan, Universität Kassel²

Am 14. und 15. Dezember 2015 fand die Jahrestagung zum europäischen Behindertenrecht in Trier „Stärkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Behinderungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt: Instrumente, Herausforderungen und Best Practice“ statt. Ausgerichtet wurde sie von der Europäischen Richterakademie in Zusammenarbeit mit dem European Foundation Centre. Das Tagungsprogramm beinhaltete Vorträge zu Artikel 27 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sowie zum Europarat und den europäischen Strategien zur Stärkung behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Darüber hinaus wurden Schlüsselkonzepte zu Behinderung, mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung und angemessenen Vorkehrungen erörtert. Ebenfalls thematisiert wurden die nationale Implementierung der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG) sowie innovative und „Best-Practice“ Beispiele zu geschützten und unterstützenden Beschäftigungsprogrammen sowie gerichtliche und außergerichtliche Mechanismen zur Sicherung der Rechte behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

I. Einführung zu Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung) der UN-BRK

Die erste Referentin, **Simone Giarratano**, Referentin für sozialpolitische Angelegenheiten des European Disability Forum eröffnete die Fachtagung mit ihrem Beitrag zu *Article 27 and beyond: a rights-based approach to workers' disabilities* (Artikel 27 und darüber hinaus: eine rechtliche Betrachtungsweise zu behinderten Beschäftigten). Sie stellte den rechtlichen und menschenrechtlichen Kontext dar und gab eine Einführung zur UN-BRK; ihrer Beschaffenheit, ihrem rechtlichen Stellenwert und ihrer Bedeutung. Nach dieser grundlegenden Einführung vertiefte sie Art. 27 UN-BRK und betonte insbesondere die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Sicherstellung passgenauer, sicherer und fähigkeitsgerechter Arbeitsbedingungen; gleicher Entlohnung und Karrie-

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D45-2016 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Grigoryan: Tagungsbericht der Jahrestagung 2015 zum europäischen Behindertenrecht am 14. und 15. Dezember in Trier; Beitrag D45-2016 unter www.reha-recht.de; 04.11.2016.

² Übersetzt von Mirjam Schülle (Universität Kassel).

remöglichkeiten sowie zum Schutz vor Ausbeutung und Zwangsarbeit für behinderte Menschen in allen Formen der Beschäftigung. Zudem betonte sie die Verantwortung der Vertragsstaaten, eine Vorreiterrolle einzunehmen, beispielsweise durch eine Beschäftigungspolitik mit einem Quotensystem, oder andere Anreize zur Beschäftigung behinderter Menschen zu schaffen.

Es sei offensichtlich, dass behinderte Menschen, selbst wenn es zu einer Beschäftigung kommt, keine reale Auswahl haben: Sie sind gezwungen zu nehmen, was ihnen angeboten wird. In der Studie *Active Citizenship as Labour Market Participation* (Aktive Bürgerschaft als Teilhabe am Arbeitsmarkt) (2015)³ wurde aufgezeigt, dass über 15% der behinderten Menschen in Beschäftigung teilweise oder ganz von Zuhause aus arbeiten, im Vergleich zu 13% bei Menschen ohne Behinderung. Zudem sind, unter Einbeziehung ganz Europas, insgesamt 26% der behinderten Menschen in Teilzeitarbeit beschäftigt, verglichen mit 18% der beschäftigten Menschen ohne Behinderung. Vermutlich, so führte die Referentin weiter aus, ist diese Situation aufgrund der bleibenden negativen Einstellung gegenüber behinderten Menschen gegeben und dem Glauben, dass die Beschäftigung einer behinderten Person eine übermäßige Belastung beinhaltet, welche aus vorgeschriebenen Standards angemessener Vorkehrungen resultiert. Folglich empfiehlt die Referentin, dass über die benannten staatlichen Verpflichtungen hinaus und neben Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, Artikel 27 UN-BRK gemeinsam zu lesen ist mit Artikel 9 (Zugänglichkeit), Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), Artikel 19 (Bildung), Artikel 26 (Habilitation und Rehabilitation) ebenso wie mit Artikel 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz) UN-BRK.

In der nachfolgenden Diskussion von Giarrantanos Beitrag wurde die Frage nach der Rechtmäßigkeit von geschützten Beschäftigungsverhältnissen (*sheltered workshops*, im deutschen Modell entspricht dies den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)) gestellt, speziell wurde gefragt, ob ein System von geschützten Beschäftigungsverhältnissen gegen Artikel 27 UN-BRK verstößt. Ein „Nicht-Verstoß“ könnte, so die Antwort der Rednerin, tatsächlich dann in Betracht gezogen werden, wenn der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ernsthaft vorgesehen sei. In den meisten Fällen wird den Beschäftigten allerdings keine Wahl und Möglichkeit zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geboten. Vielmehr erfolge eine konsequente Verletzung des Anspruchs auf gleiches Entgelt, da die Beschäftigung der behinderten Menschen rein rehabilitative Gründe habe.

II. EU-Förderungsstrategien zur Implementierung des Art. 27 UN-BRK

Die nächste Hauptrednerin, **Immaculata Placencia Porrero**, stellvertretende Leiterin der Abteilung für die Rechte von Menschen mit Behinderung (*Unit for Rights of Persons with Disabilities*) innerhalb der Generaldirektion der Justiz, konzentrierte ihren

³ Sainsbury et al. (2015), „Active Citizenship as Labor Market Participation“ abzurufen unter <http://discit.eu/publications>.

Beitrag auf die Strategien der EU zur Befähigung (*empowerment*) der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Behinderung. Sie ging auf die Instrumente und Methoden zur Überprüfung der *Disability Strategy* ein und beschrieb, wie die Annahme des Entwurfs des Europäischen Gesetzes zur Barrierefreiheit (*European Accessibility Act*) dazu beitragen könnte, die sozio-ökonomische Situation von behinderten Menschen zu verbessern. Insbesondere würde es einen stark positiven Effekt auf die Teilhabe behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben, wenn der Güter- und Dienstleistungsbereich die darin vorgeschriebenen EU-Zugänglichkeits-Standards erfüllte.

Prof. Dr. **Anna Lawson** (Universität Leeds) präsentierte ihren Beitrag mit dem Titel *National implementation of EU-Legislation against discrimination on the grounds of disability: a comparative Assessment* (Nationale Implementierung der EU-Gesetzgebung gegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung: eine vergleichende Begutachtung). In diesem beleuchtete sie den Anwendungs- bzw. Geltungsbereich der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG) für den Bereich Beschäftigung und Beruf und definierte das strategische Konzept der angemessenen Vorkehrungen sowie unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung. Zudem klärte sie über die versteckten Risiken der juristischen Sprache auf, welche von den Staaten u. a. genutzt wird um den Bedarf an angemessenen Vorkehrungen festzulegen. Beispielsweise ist mit der Formulierung „Geminderte Erwerbsfähigkeit/verminderte Arbeitsfähigkeit“ (*reduced capacity to work*) nicht nur eine dem Begriff anhaftende Ansicht, dass behinderte Menschen nicht arbeitsfähig sind, verbunden. Vielmehr verschleierte er geschickt die Zurückhaltung der Staaten, die nötigen Unterstützungsleistungen für behinderte Menschen bereit zu stellen.

Ein weiterer entscheidender Punkt hinsichtlich der Sicherstellung angemessener Vorkehrungen, sollte in den unterschiedlichen Definitionen von Behinderung gesehen werden, quer durch das Sozial- und Gesundheitssystem der Staaten. Deutschland schein zu Vorkehrungen nur im Falle eines bestimmten Grades der Behinderung (GdB) zu verpflichten. Auch stellen manche Länder wie Zypern, Polen und die Niederlande die erforderlichen Vorkehrungen nur auf Antrag zur Verfügung. Andere, wie Großbritannien, definieren zwar die Behinderung, halten aber eine Liste mit Ausnahmen aufrecht. Beispielhaft ist der Fall eines autistischen Mädchens, welches gegenüber ihren Lehrerinnen und Lehrern sowie Mitschülerinnen und Mitschülern aggressiv war und von der Schule verwiesen wurde, mit der Begründung, dies sei ein Ausnahmefall und nicht auf ihre Beeinträchtigung zurückzuführen. In der abschließenden Äußerung merkte die Referentin zu den angemessenen Vorkehrungen an, dass diese als ein dynamisches Konzept verstanden werden müssen, dessen Klarstellung nur durch künftige Rechtsprechung erfolgen kann.

Interessanterweise wurde in einem Fall des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) (**S. Coleman gegen Attridge Law von 2008**, C-303/06) – vor der Ratifizierung der UN-BRK durch die EU – die Auffassung vertreten, dass unter der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG) eine Diskriminierung oder Belästigung rechtswidrig sein kann, die sich nicht direkt gegen die behinderte Person richtet, sondern gegen eine ihr

nahestehende Person. Im vorliegenden Rechtsstreit betraf dies die Mutter eines behinderten Kindes. Dies wurde im Gleichstellungsgesetz von 2010 (Equality Act 2010) verankert. Gleichwohl entschied in dem Fall von **Hainsworth gegen Verteidigungsministerium von 2014** das Berufungsgericht für England und Wales, dass die Pflicht zu angemessenen Anpassungen nur dann ihre Anwendung findet, wenn die beschäftigte Person eine Behinderung hat und nicht bei einer ihr nahestehenden Person, auch wenn der Fall im Lichte der UN-BRK betrachtet wird. Somit bleibt die Frage offen, bis der Fall dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt wird.

III. Quantitativer Überblick zu geschützten und unterstützenden Beschäftigungsformen

Die erste Hälfte des zweiten Tages war der Darstellung gewidmet, wie die internationale und europäische Politik sowie die rechtlichen Instrumente das Recht auf Arbeit von behinderten Menschen in der Realität verankern können. Somit wurde die Reihe der Präsentationen zur praktischen Seite der rechtlich diskutierten Konzepte eröffnet, angefangen von **Vahé Nafilyan** und **Rafael Chavez Avila**, welche zwei Studien präsentierten. Die erste Studie wurde vom *Institute for Employment Studies* (IES) für das Europäische Parlament und die zweite Studie von *CIRIEC for ONCE Foundation* durchgeführt. Beide Untersuchungen nahmen eine Kosten-Nutzen-Analyse von geschützten und unterstützenden Beschäftigungsformen oder Förderprogrammen zur Beschäftigung vor. Einerseits skizzierte die IES-Studie die bestehenden politischen Strategien auf europäischer Ebene zur Förderung von Menschen mit Behinderung in Arbeit (bspw. Behindertenwerkstätten, angemessene Vorkehrungen, alternative Leistungen des Arbeitsmarktes, Universelles Design). Andererseits drehte sich die CIRIEC's Studie um das spanische Modell der besonderen Beschäftigungszentren und deren sozio-ökonomischen Effekt (mit dem handfesten Beispiel der drei erfolgreichen spanischen Unternehmen: Ilunion, Gureak, la Fageda).

IV. Nationale und internationale Beschäftigungsstrategien sowie Best-Practice Projekte

Die beiden folgenden Referenten präsentierten regionale und nationale Beschäftigungsstrategien. Die erste Referentin, **Maria Montefusco**, erörterte die nordische Perspektive und erklärte dabei wie der Nordische Ministerialrat (*Nordic cooperation on disability and employment*) den Aktionsplan zur Behinderung ausführt und welche Änderungen dieser mit sich bringt.

Der zweite Referent, **Jörg Bungart**, Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung e. V. (BAG UB) berichtete über die Unterstützte Be-

schäftigung⁴. Es gebe in Deutschland derzeit 682 besondere Beschäftigungsformen für Menschen mit Behinderung außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes mit mehr als 306.000 Beschäftigten mit Behinderung, die Vermittlungsrate variiert von 0,2% bis zu 5%. Darüber hinaus teilte er sein Detailwissen zu den Erfahrungen in Unterstützten Beschäftigungsverhältnissen und endete mit zwei erfolgreichen Beispielfällen von inklusiver Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt von zwei jungen Menschen mit Behinderung.

Anschließend folgte die Darstellung der Best-Practice Projekte, mit dem ersten Referenten **Michel Fembeck**, Geschäftsführer des Zero Projektes⁵. Das Hauptziel des Zero Projektes ist die Zusammenstellung innovativer Praktiken und Politiken für behinderte Menschen. Fembeck moderierte ein Panel, in welchem zwei Referenten die Sicht der Arbeitgeber diskutierten. **Susan-Scott Parker**, die Begründerin und Vorstandsvorsitzende des Business Disability Forums⁶ stellte ihre Erfahrung in erfolgreicher Geschäftsmobilisierung zur ökonomischen und sozialen Inklusion behinderter Menschen weltweit, dar. Der zweite Referent, **Stefan Tromel** (International Labour Organization (ILO)) vermittelte die unternehmerischen Vorteile der Beschäftigung behinderter Menschen und stellte ebenso die Herausforderungen dar, bei der Überzeugung der potentiellen Arbeitgeber über die Vorteile von verschiedenen Arbeitskräften. Besonders betonte er den grundlegenden Bedarf an Beratung zu angemessenen Vorkehrungen. Hierfür wird derzeit an dem Leitfaden der ILO zu angemessenen Vorkehrungen gearbeitet. Zudem informierte er darüber, dass das *ILO Global Business & Disability Network*⁷ (Weltweite Unternehmen & Netzwerk Behinderung) eine Geschäfts-Charta für Behinderung (*Business Charter on Disability*) eingeführt hat, welche bereits von elf multinationalen Unternehmen unterzeichnet wurde.

V. Strategien zur Sicherstellung des Zugangs zur Justiz

Abschließend sprach **Martha Stickings** von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (*European Union Agency for Fundamental Rights [FRA]*)⁸ zu individuellen Petitionen und Beschwerdeverfahren auf europäischer und nationaler Ebene. **Juan Manuel Fernandez Martinez**, ein spanischer Richter und Vorsitzender des *Justice and Disability Forums* (Behindertenrechtsforum)⁹ folgte mit seinem Beitrag *The role of national judges in ensuring the rights of workers with disabilities* (Die Rolle der nationalen Richterinnen und Richter bei der Sicherstellung der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Behinderung). Der Referent gab einige Hinweise zu der Position des Europäischen Gerichtshofes zur UN-BRK und lieferte einige Klarstellungen zur

⁴ Ein Großteil Unterstützter Beschäftigungsformen sind in Deutschland Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM).

⁵ <http://zeroproject.org/>.

⁶ <http://businessdisabilityforum.org.uk/>.

⁷ <http://www.businessanddisability.org/index.php/en/about-the-network/charter>.

⁸ Siehe <http://fra.europa.eu/de>.

⁹ Siehe <http://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Subjects/Justice-and-Disability/Presentation-of-Justice-and-Disability-Forum/>.

Rolle der nationalen Richterinnen und Richter zur Sicherstellung der Rechte behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Besonders betonte er, dass der ECJ die UN-BRK als einen Teil des europäischen Rechtsrahmens anerkennt, ebenso wie die darin enthaltenen Konzepte von Behinderung und angemessenen Vorkehrungen. Gleichwohl bedeute dies nicht, dass die UN-BRK unmittelbar wirke. Hierdurch, so Martinez, werde der rechtliche Interpretationsspielraum der EU-Mitgliedsstaaten gewahrt. Zudem ergänzte er, der Gerichtshof differenziere zwischen Krankheit und Behinderung, mit der Annahme, dass eine Krankheit unter bestimmten Bedingungen zu einer Behinderung führen kann, ungeachtet der Frage, ob sie heilbar ist oder nicht, jedoch mit der Voraussetzung, dass die Einschränkung durch die Erkrankung für eine lange oder ungewisse Dauer anhält, sodass sie als eine Behinderung anerkannt wird. Ferner erkennt der EuGH an, dass das Ausmaß der Behinderung nicht von eigenen größeren oder kleineren Bemühungen zur Reduzierung der Einschränkung abhängt. Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Artikel 13 (Zugang zur Justiz) der UN-BRK betonen die Verantwortung der staatlichen Parteien zur Sicherstellung, vollständigen Realisation und Anwendung dieser Rechte.¹⁰

Im Anschluss an den Beitrag von Martinez, warf eine Richterin aus Nordirland die Frage nach einem gebührenfreien Zugang zur Justiz auf. Sie legte offen, dass in Nordirland behinderte Menschen oftmals keinen Zugang zur Justiz haben, aufgrund der Änderung eines Gesetzes, demzufolge alle rechtlichen Verfahren gebührenpflichtig sind. Sie fragte ob ein rechtliches Instrument auf EU-Ebene existiere, welches die Mitgliedsstaaten verpflichte den Zugang zur Justiz und die Bereitstellung geeigneter Rechtsmittel zu überprüfen, besonders im Hinblick auf benachteiligte Gruppen der Gesellschaft. Nachdem eine konkrete Lösung nicht vorgeschlagen werden konnte, empfahl Martinez, dass jede Person, die effektiven Rechtsschutz begehre, sich aber diesen nicht leisten könne, zunächst auf außergerichtliche Verfahren verwiesen werden sollte. Diese sind in der Regel kostenfrei, einfacher und besser zugänglich, um Rechtshilfe zu erlangen. Außerdem fasste er zusammen, dass beide, der EuGH und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), außergerichtliche Problemlösungsmechanismen akzeptierten, solange die Entscheidungen eines solchen Spruchkörpers schlussendlich von einem Rechtsorgan beaufsichtigt werden und sofern diese alternativen Mechanismen ihrerseits mit allgemeingültigen Anforderungen der Gerechtigkeit einhergehen.

Laut dem Forschungsbericht der European Union Agency For Fundamental Rights (FRA) zum Zugang zur Justiz aus dem Jahr 2010, ist in vielen EU-Mitgliedsstaaten leider eine beachtliche Summe für Prozesskosten, welche hauptsächlich Kosten für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Gerichtsgebühren beinhaltet, zu entrichten, welche oftmals den Zugang zur Justiz verhindern.¹¹ Dies bestätigte auch der UK

¹⁰ Vgl. JUDGMENT OF THE COURT (Second Chamber) 2013, joint cases C-335/11 and C-337/11.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136161&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=304756>.

¹¹ FRA Report 2010, abzurufen unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1520-report-access-to-justice_EN.pdf.

Lord Justice Jackson's report (Lord Justice Jacksons Bericht des Vereinten Königreichs) über die Regeln und Prinzipien nach denen sich Kosten für zivile Rechtsstreitigkeiten bestimmen. So wurde dargelegt dass „in manchen zivilrechtlichen Fachgebieten die Kosten unverhältnismäßig sind und den Zugang zur Justiz verhindern.“¹² Ohne Zweifel hat diese Situation eine besonders negative Wirkung auf die Umsetzung eines gleichberechtigten Rechts auf Zugang zur Justiz für behinderte Menschen, wie es in den Artikeln 5 und 13 UN-BRK vorgeschrieben ist. Insbesondere unter Berücksichtigung der häufig beschriebenen Tatsache, dass Menschen mit Behinderung in Armut oder unter der Armutsgrenze leben. Zusätzlich wurde vom Europarat (*Council of Europe*) beschrieben: „Für die Verfahrensbeteiligten sollte die Auferlegung von Gebühren den tatsächlichen Zugang zur Justiz nicht verhindern, sie kann gegebenenfalls zu Fragen hinsichtlich Art. 14 Abs. 1 führen. Eine starre gesetzliche Pflicht der Kostenerstattung für die obsiegende Partei, ohne Berücksichtigung der davon ausgehenden Auswirkungen oder ohne Prozesskostenhilfe bereitzustellen, könnte einen abschreckenden Effekt auf die persönliche Fähigkeit die eigenen Rechte im Lichte des Abkommens zu verfolgen, entfalten, in Verfahren, welche diesen zur Verfügung stünden.“ (Report, 2015).¹³

Dementsprechend hat der EGMR unterstrichen, dass Gerichtskosten welche in Vorauszahlung für das Verfahren zu leisten sind, keine solche finanzielle Belastung aufweisen sollten, dass Antragstellende gehindert oder davon abgehalten werden, ihrem Recht auf Rechtsmittel nach zu kommen.¹⁴

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

¹² Abzurufen unter: <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Reports/jackson-final-report-140110.pdf>.

¹³ Council of Europe, Doc. 13740 (2015), unter <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnRveG1sL1hSZWYvWDJLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMTYxOSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJiZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIxNjE5>.

¹⁴ FRA Report 2010, a. a. O.